الأمم المتحدة
S/2018/143



Distr.: General
20 February 2018
Arabic
Original: English

تقرير خاص للأمين العام بشأن تجديد ولاية بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان

أولا – مقدمة

١ – تمشيا مع خطتي المتعلقة بإصلاح ركيزة السلام والأمن في الأمم المتحدة، أوعزت إلى وكيلي الأمين العام لعمليات حفظ السلام والدعم الميداني أن يجريا استعراضات لثماني عمليات رئيسية لحفظ السلام بحلول حزيران/يونيه ٢٠١٨. وأجري الاستعراض المستقل لبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان في الفترة من تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧ إلى كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، أجراه فريق متكامل ضم ممثلين لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني والوكالات والصناديق والبرامج، وقاده خبير مستقل ووكيل الأمين العام السابق بالنيابة لشؤون السلامة والأمن، كيفن كينيدي. وأجرى الفريق بداية الأمر تحليلا ومشاورات في المقر بشأن النزاع، قبل انتقاله إلى جنوب السودان، حيث تلقى هناك إحاطات تفصيلية وعقد مشاورات مكثفة مع البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري وحكومة الوحدة الوطنية الانتقالية والسلك الدبلوماسي والمنظمات غير الحكومية. وزار الفريق أيضا أديس أبابا وأجرى مباحثات مع مسؤولي الاتحاد الأفريقي وممثلين عن الجناح المعارض في الحركة الشعبية لتحرير السودان ومحتجزين سابقين وجبهة الإنقاذ الوطني وأحزاب سياسية أخرى، إضافة إلى مسؤولين من الأمم المتحدة. ففي الفروع الأولى من هذا التقرير، أعرض أهم النتائج التي توصل إليها فريق الاستعراض وأقدم عنها لمحة موجزة، وفي الفرع الأخير أقدم ملاحظاتي وتوصياتي قبل تجديد ولاية البعثة في ١٥ آذار/مارس ٢٠١٨.

٢ – لقد انصب التركيز في عملية الاستعراض على تقييم خمس مسائل أساسية: نطاق الولاية ووجاهة الافتراضات التي تقوم عليها ركائزها الأربع الحالية (حماية المدنيين، ورصد انتهاكات حقوق الإنسان والإبلاغ عنها، وتهيئة الظروف الملائمة لإيصال المساعدات الإنسانية، وتقديم الدعم للعملية السياسية)؛ وأداء البعثة في تنفيذ ولايتها، وكيف يمكن تحسين هذا الأداء؛ والشروط اللازمة للتوصل إلى حل سياسي للنزاع في جنوب السودان؛ وإمكانات تحقيق المزيد من أوجه التآزر بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري والشركاء الدوليين الآخرين لتحقيق أهدافنا الاستراتيجية المشتركة في جنوب السودان؛ وأخيرا، كيفية تحديد استراتيجية لخروج البعثة قابلة للتنفيذ.



18-02131 (A) 220218 220218


ثانيا – تطور ولاية بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان

٣ – أنشـأ مجلس الأمن بعثة الأمم المتحدة في جنوب السـودان في ٨ تموز/يوليه ٢٠١١ في قراره ١٩٩٦ (٢٠١١) المؤرخ ٨ تموز/يوليه ٢٠١١. فقد خلص تقييم اسـتراتيجي أجري في ذلك الوقت إلى أن المخاطر السـياسـية والأمنية الرئيسـية التي يواجهها البلد الحديث النشـأة هي الخلافات العالقة مع السـودان بسـبب عدم تنفيذ بعض أحكام اتفاق السـلام الشـامل وكذلك الخطر الذي تشـكله حركات التمرد المحلية، والميليشـيات، وسـوء إدارة عائدات النفط، وعدم وجود مؤسـسـات أمنية وطنية متماسـكة. واعتبر العنف القبلي من مصـادر القلق الرئيسية التي تهدد سلامة المدنيين. واعتُبر أن بناء القدرات وتقديم الدعم لمؤسـسـات الحكومة أمر أسـاسـي للمساعدة في بناء الدولة وتقديم الخدمات العامة والتخفيف من مخاطر النزاع. ومن ثم، أنيطت بالبعثة مهمة المساعدة على بسط سلطة الدولة في جميع أنحاء البلد وتقديم المساعدة للهياكل المحلية للدولة من خلال إنشاء قواعد دعم في المقاطعات. وفي الوقت نفسه، أذن المجلس بإنشـاء قوة لحفظ السـلام بقوام لا يتجاوز ٧ ٠٠٠ جندي و ٩٠٠ من أفراد الشـرطة. وقامت الأمم المتحدة أيضـا، من خلال مبعوثي الخاص للسـودان وجنوب السـودان، بدعم فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ في معالجة الخلافات التي لا تزال قائمة بين جنوب السودان والسودان.

٤ – وفي أعقاب اندلاع العنف في جوبا في كانون الأول/ديسـمبر ٢٠١٣ بين القوات الموالية للرئيس سـلفا كير، ونائب الرئيس سـابقاً، ريك مشـار، انحدر البلد تدريجيا إلى حالة من الحرب الأهلية. وتولت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية قيادة المفاوضـات السـياسـية لحل النزاع، بدعم من مبعوثي الخاص وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السـودان. وأصبحت الحكومة طرفا في صراع مرير يطبعه العنف الشـديد، وقعت فيه فظائع متكررة ارتكبت بحق المدنيين العزل الضـعفاء. ونتيجة لتصـاعد حدة الاقتتال، رفع مجلس الأمن، في قراره ٢١٣٢ (٢٠١٣) المؤرخ ٢٤ كانون الأول/ديسـمبر ٢٠١٣، الحد الأقصـى لقوات البعثة إلى ١٢ ٥٠٠ جندي أسـندت إليهم ولاية أقوى لحماية المدنيين. وبعد ذلك، نص قرار المجلس ٢١٥٥ (٢٠١٤) المؤرخ ٢٧ أيار/مايو ٢٠١٤ على الولاية الحالية القائمة على أربع ركائز، وعلى نهاية مهام البعثة في مجال بناء القدرات مخافة أن تُفهم أي مساعدة تقدم إلى الحكومة بأنها دعم سياسي، ومن ثم يمكن أن تسهل مجهودها الحربي.

٥ – وبعد ١٨ شـهرا من المفاوضـات، تم التوقيع على اتفاق حل النزاع في جمهورية جنوب السـودان (يُشار إليه أدناه باتفاق السلام) في آب/أغسطس ٢٠١٥، واستُكمل الاتفاق لاحقا بأحكام أخرى تتعلق بالترتيبات الأمنية الانتقالية، في تشـرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥. وفي ١٥ كانون الأول/ديسـمبر ٢٠١٥، اتخذ مجلس الأمن القرار ٢٢٥٢ (٢٠١٥) ورفع فيه الحد الأقصـى لقوات البعثة إلى ١٣ ٠٠٠ جندي و ٢ ٠٠١ من عناصر قوة الشرطة، وأبقى على الركائز الثلاث الأولى من ولاية البعثة، ونقح الركيزة الرابعة بأن زاد فيها تقديم الدعم لتنفيذ اتفاق السـلام. وشملت هذه الولاية أيضـا تقديم قدر كبير من الدعم اللوجيستي والدعم المتعلق بحماية القوات لآلية رصد وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية.

٦ – وكان اندلاع العنف في تموز/يوليه ٢٠١٦ دليلا آخر على اسـتمرار انعدام الإرادة لدى الطرفين لحل خلافاتهما بالوسائل السلمية. ولمعالجة الأزمة وتمكين البعثة من توفير حماية أفضل للمدنيين، قام مجلس الأمن مرة أخرى، من خلال قراره ٢٣٠٤ (٢٠١٦)، برفع الحد الأقصى لقوام البعثة إلى ١٧ ٠٠٠ جندي، بما في ذلك قوة إقليمية للحماية قوامها ٤ ٠٠٠ فرد، بطلب من الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. وأُنيطت بقوة الحماية الإقليمية ولاية محددة هي تحسـين أمن وحماية المدنيين في جوبا، بما في ذلك كفالة

انسـياب الحركة عند نقاط الخروج والدخول في المنطقة المحيطة بجوبا، والمسـاهمة في حفظ الأمن بالمطار، وتأمين المنشآت الرئيسية. وعارضت حكومة جنوب السودان بادئ الأمر نشر قوة الحماية الإقليمية، ثم قبلت به على مضض في وقت لاحق، معتبرة إياه اعتداء على سـيادتها تحركه مخططات ترمي إلى تغيير النظام. ونتيجة لذلك، وضعت الحكومة عقبات كأداء في طريق نشـر قوة الحماية الإقليمية الذي لم يكتمل بعد رغم مرور أكثر من عام على الإذن به.

ثالثا - البيئة التي تعمل فيها بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان

٧ - منذ أيار/مايو ٢٠١٧ والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية تعمل، بدعم من الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، من أجل إحياء العملية السياسية. فقد عُقد منتدىً رفيعُ المستوى بشأن تنشيط اتفاق السـلام في ١٨ كانون الأول/ديسـمبر ٢٠١٧، وأسـفر عن اتفاق جديد لوقف الأعمال العدائية في ٢١ كانون الأول/ديسـمبر. لقد كان الاتفاق الجديد لوقف الأعمال العدائية، ومنذ بدء نفاذ الاتفاق الجديد لوقف الأعمال العدائية في ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، تعرض لانتهاكات متكررة على يد الأطراف المتنازعة في مختلف أنحاء البلد. وإذا نجحت عملية المنتدى الرفيع المسـتوى لتنشـيط الاتفاق في إعطاء دفعة جديدة لعملية السـلام، يمكن أن تجد البعثة نفسـها في بيئة عمل أكثر إيجابية بكثير، الأمر الذي سيمكنها من الوفاء بالمهام المنوطة بها بسهولة أكبر.

٨ - ولذلك، من المرجح أن تستمر حالة العنف وعدم الاستقرار سائدة في جميع أنحاء جنوب السودان، الأمر الذي سيؤدي إلى ارتكاب المزيد من الفظائع على المدنيين وإلى هروب حشـود أخرى من الناس إلى البلدان المجاورة. ويوجد حاليا نحو ١,٩ مليون شخص مشردين داخل جنوب السودان، وأكثر من مليونين من اللاجئين في البلدان المجاورة. ويوجد أكثر من ٥,١ ملايين شـخص، أي حوالي نصـف عدد سـكان البلد، في عداد من يعيشون في حالة شديدة من انعدام الأمن الغذائي. وسيؤدي استمرار النزاع أيضا إلى مزيد من التشرد وتفاقم الاحتياجات الإنسانية وإلى زيادة تعقيد عملية إيصال المساعدات الإنسانية.

٩ - وفي الوقت نفسـه، من المتوقع أن يسـتمر تدهور الحالة الاقتصـادية في جنوب السـودان بسـبب تدني الإيرادات وضآلة الدعم الخارجي. فالجيش وأجهزة الأمن لم تُدفع رواتبها منذ عدة أشهر. ومعدلات الإجرام في تصـاعد، وهي تزيد حالة انعدام الأمن سـوءا. وأما موظفو الخدمة المدنية فقد ظلت متأخرات اسـتحقاقاتهم تتراكم حتى إن العديد من موظفي القطاع العام لم يعودوا يذهبون إلى العمل. وما زالت جوبا المكان الوحيد في البلد الذي يوجد به اقتصاد حقيقي بسيولة نقدية، ويعود الفضل إلى حد بعيد في حفاظ جوبا على هذا الرواج إلى فرص التوظيف في السلك الدبلوماسي والأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية، إضـافة إلى تحويلات المغتربين والاسـتثمارات الخاصـة. ويتوقع البنك الدولي في تقييمه لاقتصـاد جنوب السـودان حالة قاتمة للغاية - في ظل قدرات حكومية ومؤسـسـية في أقصـى درجة من التدني، وانخفاض إنتاج النفط وهبوط أسـعاره، وانكماش الناتج المحلي الإجمالي، واسـتفحال معدل الفقر، وارتفاع أسـعار المواد الغذائية، وانخفاض إنتاج الأغذية، إضـافة إلى ارتفاع معدلات وفيات الرضـع والأمهات. ويحتل جنوب السـودان المرتبة ١٨١ من بين ١٨٨ بلدا في دليل التنمية البشـرية. ولذلك فإن إنقاذ سكانه يحتاج إلى مستويات هائلة من المساعدة الدولية في المستقبل المنظور.

رابعا – تقييم الولاية المنوطة حاليا بالبعثة، بما في ذلك حالة تنفيذها ومدى فعاليتها

ألف – حماية المدنيين

١٠ – إن الحالة الأمنية الخطيرة التي يعاني منها المدنيون في جنوب السودان هي نتيجة مباشرة لتجاهل قيادة البلد لمسؤوليتها عن الحماية، مع أن حماية المدنيين هي مسؤوليتها الأساسية. ونتيجة لذلك، فإن حماية المدنيين هي الجانب الأكثر تعقيدا في ولاية البعثة. ومن المهام المرتبطة بحماية المدنيين الردع والإنذار المبكر وحفظ السلامة العامة والأمن في مواقع حماية المدنيين وحولها، والوصول إلى أكبر عدد ممكن من المشردين البالغ عددهم حوالي مليوني شخص في جميع أنحاء البلد، ومنع العنف الجنسي والجنساني، والتصدي للنزاعات المحلية وتهيئة بيئة آمنة لعودة المشردين داخليا واللاجئين بشكل آمن وطوعي. ويتوقع من البعثة أن توفر الحماية للمدنيين في بلد شاسع المساحة، مع قلة في الهياكل الأساسية وطول موسم الأمطار الذي تقتصر فيه الحركة إلى حد كبير على التنقل جوا. ومنذ اندلاع العنف في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، لجأ أكثر من ٢٠٠ ٠٠٠ من المشردين داخليا إلى مواقع حماية المدنيين التابعة للبعثة في جميع أنحاء البلد، ونزح ٤ ملايين آخرون، ويرجع ذلك بدرجة كبيرة إلى العمليات العسكرية والعنف القبلي والإجرام. وحتى ولو تم إحراز تقدم سياسي، فإن الانقسام في صفوف الأطراف المتحاربة في جنوب السودان وارتفاع احتمالات القتل الانتقامي مؤداهما أن أزمة الحماية ستستمر على الأرجح؛ ويجب على البعثة أن تكون مستعدة للتصدي للموقف بما يناسبه.

١١ – وما زالت وطأة النزاع تقع على النساء والأطفال. فالعنف الجنساني لا يزال متفشيا، ولكن الإبلاغ عنه يظل محدودا في جميع أنحاء جنوب السودان بسبب الوصم الاجتماعي والخوف من انتقام الجناة. كما أن الخدمات المنقذة للحياة وآليات الإبلاغ ليست قريبة من الناجين في العديد من المناطق المتضررة. ولقد بات العنف الجنسي المتصل بالنزاع مصدر قلق بالغ. فما زالت النساء والفتيات عرضة لمخاطر جسيمة، كالاعتداء الجنسي أثناء القيام بأبسط الأعمال التي تضمن لهن البقاء على قيد الحياة، ولا سيما من كان منهن من أسر معيشية تعيلها نساء أو أطفال. وقد قرر مجلس الأمن أن تواصل آليات الرصد والإبلاغ التحقق من حالات تجنيد الأطفال واستخدامهم واختطافهم، وغير ذلك من الانتهاكات الخطيرة التي أثرت بصورة مباشرة على نحو ١٠٠ ٠٠٠ طفل منذ بداية النزاع. وتشير التقديرات إلى أن أكثر من ١٩ ٠٠٠ طفل تم تجنيدهم واستخدامهم من قبل جهات مسلحة منذ بداية النزاع، بعد أن كان عددهم يُقدر بـ ١٧ ٠٠٠ طفل في عام ٢٠١٦. وأما تدمير المدارس ومغادرة المعلمين لكثير من المناطق المتضررة فما لبث تأثيرهما يتزايد على فرص الحصول على التعليم، حيث يظل مليونان من الأطفال خارج المدارس.

١٢ – وفي خضم هذه الحالة المحفوفة بالتحديات، يتعين على البعثة أن ترسم مسارا يؤدي إلى زيادة الأنشطة التي تقوم بها لحماية المدنيين إلى أقصى حد ممكن وضمن مواردها الحالية، وأن تجد سبلا للعمل مع الحكومة والأطراف الأخرى للقيام بذلك. وستظل الحكومة الجهة الفاعلة الرئيسية التي يتعين على البعثة أن تتعامل معها لإحداث تغييرات جوهرية في سلوك قوات الأمن. وفي هذا الصدد، فإن استراتيجية البعثة الرامية إلى تعزيز ”المزيد من السلام على أي مستوى“ هي المسار المناسب للعمل ضمن عدد محدود من الخيارات.

١٣ - لا يزال العمل في مواقع حماية المدنيين هو الغالب في أنشطة البعثة في هذا المجال. فإن أقل التقديرات تقول إن البعثة تكرس نسبة ٥٠ في المائة من جهودها، من حيث الوقت والمال والموظفون والطاقة، لإدارة وحماية تلك المواقع. إذ يعمل ما لا يقل عن ٥ من كتائب المشاة الاثنتي عشرة في حفظ الأمن بمواقع حماية المدنيين، علاوة على خمس من وحدات الشرطة المشكلة وما يقرب من ٤٠٠ من أفراد الشرطة. وخلص فريق الاستعراض إلى أنه بينما الغالبية العظمى ممن يوجدون في مواقع حماية المدنيين إنما هم هناك بحثا عن الحماية البدنية، فإن هذه المواقع لها مشاكلها أيضا. فقد أصبحت بعض المواقع مسيسة إلى حد كبير، وصارت مسرحاً لأنشطة العصابات المتنافسة وتهريب السلع المحظورة، إلى جانب مستوى من الإجرام تصعب السيطرة عليه دون موارد كافية رغم الجهود المتواصلة الرامية إلى تحسين الحالة الأمنية. كما أن مواقع حماية المدنيين لا تزال نقطة توتر مستمر مع الحكومة، حيث تدعي هذه الأخيرة أن تلك المواقع تتيح ملجأ لعناصر المعارضة المسلحة. وعلى الرغم من الجهود التي تبذلها البعثة، يبقى العنف الجنسي والجنساني مشكلة خطيرة في مواقع الحماية، حيث تشكل النساء والأطفال في البعض منها نسبة تناهز ٨٠ في المائة من المقيمين. ومن المهام الكبرى الأخرى إدارة الاحتياجات الإنسانية وتلبيتها في هذه المواقع، وهو جهد جماعي مشترك بين البعثة والجهات العاملة في المجال الإنساني.

١٤ - وقد كانت مواقع حماية المدنيين وستظل تحت مسؤولية البعثة إلى أن يشعر المقيمون فيها بالأمان الكافي ليعودوا إلى ديارهم. وتقع الحماية المادية التي تُقدم في مواقع حماية المدنيين في صميم الولاية المنوطة بالبعثة، وتُنفذ هذه المهمة رغم التحديات الكثيرة. وتُبذل الجهود من أجل تحسين الأمن في مواقع الحماية وتقديم خدمات الشرطة فيها، وذلك بإنشاء مناطق خالية من الأسلحة في محيط المواقع، وزيادة عمليات مصادرة الأسلحة، وبناء حواجز أكبر حجما، وزيادة التعاون بين البعثة ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية العاملة في المواقع. ومع ذلك، وعلى الرغم من الاستثمار الكبير في تأمين المواقع، فإنها لا تزال عرضة لهجمات كبيرة، على غرار ما وقع في بور في عام ٢٠١٤ وملكال في عام ٢٠١٦. وبينما تبذل البعثة جهودا كبرى لكشف عناصر المعارضة المسلحة الموجودين في مواقع حماية المدنيين وطردهم منها، لا تزال هذه الهجمات ممكنة إذا ظلت عناصر المعارضة تعيش في هذه المواقع وظل المقيمون فيها يُنظر إليهم باعتبارهم مؤيدين للمعارضة. وبالنظر إلى الجهد المبذول باستمرار في توفير الأمن في مواقع حماية المدنيين، تبقى للبعثة قدرة محدودة على نشر قوتها خارج قواعد الأمم المتحدة والحفاظ على وجود في المناطق التي تقيم فيها أو نزحت إليها الغالبية العظمى ممن يحتاجون إلى الحماية.

١٥ - لا توجد إجابات سهلة لهذه المعضلة. فلن يكون هناك أبدا ما يكفي من القوات لحماية مواقع حماية المدنيين وتوسيع نطاق الحماية التي تقدها البعثة إلى مناطق أخرى نزحت إليها أعداد كبرى من الناس في بلد مترامي الأطراف كجنوب السودان. غير أن زيادة الفعالية في جهود الحماية خارج مواقع حماية المدنيين من الأولويات الرئيسية للبعثة، وتولي البعثة مزيدا من التركيز للإنذار المبكر، وزيادة مشاركة المجتمعات داخل المخيمات في ضمان الأمن، وزيادة الاعتماد على الممارسات التقليدية في تسوية المنازعات. وقد بدأت تظهر آثار الجهود التي يبذلها الممثل الخاص للأمين العام وقائد القوة لجعل القوة أكثر صلابة وسرعة وقدرة على استباق الأحداث، ولا سيما عن طريق مد أنشطتها في مجال الحماية إلى خارج مواقع حماية المدنيين. وهناك خطط لتوسيع وجود البعثة ليصل إلى مواقع في منطقة الاستوائية التي شهدت قتالا شديدا ونزوحا للسكان خلال العام الماضي.

١٦ - غير أنه بالنظر إلى توجيه ما يقرب من ٥٠ في المائة من الموارد العسكرية لتأمين مواقع حماية المدنيين، لا يتبقى سوى ٢٠ في المائة، على أكثر تقدير، من قوام القوات لبسط أنشطة قوة البعثة في أماكن أخرى، ولدعم العمليات الإنسانية والمهام الأخرى المقررة؛ بينما يُستخدم الباقي في تأمين قواعد الأمم المتحدة وأنشطة الدعم. وفي حدود الموارد المتاحة، لا يمكن أن تحدث زيادة في النسبة المئوية من القوات المتاحة لتوفير قدر من الحماية لما يقدر بنحو ١,٧ مليون من المشردين داخليا الذين لا يوجدون في مواقع حماية المدنيين، إلا من طريقين: (أ) إغلاق مواقع حماية المدنيين بالتتابع مع تحسن الحالة الأمنية واختيار المشردين داخليا العودة الطوعية؛ و (ب) إعادة تقييم النموذج الحالي المتبع في حفظ الأمن في مواقع حماية المدنيين للنظر هل توجد خيارات أخرى يكفيها عدد أقل من الجنود لتوفير خدمات الأمن الثابت، فيكون بالإمكان زيادة حضور البعثة خارج تلك المواقع. ولعل مزيجا من الخيارين يكون هو الاستراتيجية الأمثل. بيد أنه بالنظر إلى أن إغلاق مواقع حماية المدنيين يتوقف على عوامل خارجية لا تتحكم فيها البعثة، فإن إعادة تقييم النموذج الأمني الحالي فيما يتعلق بمواقع حماية المدنيين أمر ضروري. وقد تحقق بعض النجاح المبكر في إغلاق المواقع. فموقع حماية المدنيين في ملوط أُغلق بعد تسجيل المقيمين فيه باعتبارهم من المشردين داخليا، وتوفير مؤن من المساعدات الغذائية لفترة انتقالية مع ضمانات باستمرار هذه المساعدات، في حين نُقلت بعض الأسر التي لها شواغل مرتبطة بالسلامة إلى موقع آخر. وستساعد الدروس المستفادة في ملوط في إغلاق مواقع أكبر حجما لما يحين أوان ذلك.

١٧ - وبينما تقع مسؤولية الحماية المادية للمدنيين المعرضين لخطر العنف الوشيك على عاتق البعثة، تتحمل جميع كيانات الأمم المتحدة العاملة في جنوب السودان وشركاؤها من المنظمات غير الحكومية مسؤوليات تكميلية في مجال الحماية. وفي الوقت الذي يبدو فيه أن جميع المنظمات تعي أهمية الحماية وتملك استراتيجيات خاصة بها، فإن ذلك لا يُترجم تلقائيا إلى نهج شامل متضافر يعتمد على نقاط القوة المتاحة لدى جميع الأطراف لضمان الاستخدام الأمثل للموارد الشحيحة.

١٨ - ومن الضروري أن يكون للأمم المتحدة في جنوب السودان نهج حماية متكامل غايته الإنسان أولا من أجل تعزيز حماية الفئات الضعيفة، وخاصة النساء والأطفال. فما من نهج يُراد له أن يكون شاملا على نطاق المنظومة إلا وينبغي له أن يعالج، على سبيل المثال، احتياجات النازحين إلى الحماية المادية والمساعدة الإنسانية الفورية من أجل عودتهم الآمنة والطوعية في آخر المطاف إلى مناطقهم الأصلية أو أي مكان يختارونه. وينبغي أن يهدف نهج من هذا القبيل أيضا إلى سد الثغرات القائمة وإيجاد التآزر وتفادي الازدواجية في الجهود وأي إهدار ممكن للموارد.

قوة الحماية الإقليمية

١٩ - كُلفت قوة الحماية الإقليمية بموجب قرار مجلس الأمن ٢٣٠٤ (٢٠١٦)، بطلب من الدول الأعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، وردا على العنف الذي اندلع في تموز/يوليه ٢٠١٦ في جوبا. والدولتان الرئيسيتان المساهمتان بقوات في قوة الحماية الإقليمية، حيث تساهم كل واحدة منهما بكتيبة مشاة، هما دولتان من الدول الأعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، تشاركان في دعم وتيسير عملية السلام، بينما الدولة المساهمة الثالثة تشارك بالفعل في العملية. وبالنظر إلى الولاية المنوطة بقوة الحماية الإقليمية والمهمة المحددة التي كلفها بها مجلس الأمن، فقد تم تشكيلها بحيث تشمل عناصر

التمكين الخاصـــة بها، ومن ذلك طائرات هليكوبتر هجومية وســـريتان على درجة عالية من التأهب ومستشفى من المستوى الثاني وسريتان هندسيتان ووحدة للطائرات المسيرة بدون طيار.

٢٠ - وحســـب فريق الاســـتعراض، منـذ أن اتخـذ مجلس الأمن القرار ٢٣٠٤ (٢٠١٦) في ١٢ آب/أغسطس ٢٠١٦، تغيرت الأوضاع الأمنية في العاصمة بشكل كبير. فقبل ستة عشر شهرا من اليوم، كانت بيئة العمل في جوبا غير آمنة بسبب استمرار خطر النزاع العسكري. واليوم، وعلى الرغم من أن خطر عدم الاستقرار والعنف لا يزال قائما، إلا أن خطر النزاع العسكري في مدينة جوبا قد تقلص إلى حد كبير، لأن الحكومة تمارس الآن سـيطرة كبيرة على العاصـمة، ويبقى الاحتمال قليلا بأن تتعرض جوبا لتهديد قوي من خارجها. ولذلك، تستوجب البيئة الحالية في جوبا تعديل بعض العناصر في الولاية المنوطة بقوة الحماية الإقليمية بصـــيغتها الحالية. وعلاوة على ذلك، من المتوقع أن يتطرق المنتدى الرفيع المســـتوى للحاجة إلى ترتيبات أمنية جديدة، وأن تدعم البعثة هذه الترتيبات. ونتيجة لذلك، قد يتطلب مفهوم قوة الحماية الإقليمية وولايتها وتشـكيلها إعادة النظر لكي تتكيف مع البيئة الســياســية والأمنية الحالية وتقدم الإســـهام الأنســـب في حماية المدنيين والدعم في تنفيذ الاتفاق المتعلق بالترتيبات الأمنية الانتقالية المنقحة فور موافقة جميع الأطراف عليها.

بناء القدرات دعما لحماية المدنيين

٢١ - نشـأ جنوب السـودان وله قدرات مؤســسـية محدودة للغاية في جميع مجالات الإدارة والخدمات الحكومية، باستثناء القوات العسكرية. ولم تعرف هذه الحالة تحسنا في السنوات اللاحقة. وقد أدى سوء الإدارة والانهيار الاقتصـادي إلى إضـعاف مؤسســات سـيادة القانون في البلد، وهي ضـعيفة أصــلا. ولم يتقاض الموظفون المدنيون وموظفو الشـرطة الوطنية وموظفو الجهاز القضـائي رواتبهم على مدى عدة شـهور. ويشـكل الانهيار التام لإطار مؤسـسـي ضـعيف في الأصـل خطرا كبيرا على البلد ولا يبشـر بخير فيما يتعلق بسلامة وأمن المدنيين في المستقبل.

٢٢ - وبينما أوصت مجموعة واسعة من المحاورين - بما في ذلك من المجتمع المدني والجهات المانحة وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السـودان - فريقَ الاسـتعراض بأن تسـتأنف البعثة شـكلا من أشـكال عملها في مجال بناء القدرات، أوصى البعض الآخر بعدم العودة الكاملة إلى ذلك المجال. ودعت الحكومة إلى العودة إلى الولاية الأصـــلية كما كانت في عام ٢٠١١، حيث شملت القيام بجميع ما يلزم لبناء الدولة وبناء القدرات، ولكن بموجب الفصـــل الســـادس من ميثاق الأمم المتحدة. ولا وجود في البيئة الحالية لما يبرر العودة الكاملة لدعم بناء الدولة من خلال بناء القدرات. غير أن هناك مجالا لزيادة حذرة ومشـــروطة في دور البعثة في تقديم المسـاعدة التقنية والدعم والمشـورة لهيئات جنوب السـودان في المجالات التي سـتنهض بطريقة مباشـرة بالركائز الأسـاسـية للولاية المنوطة بالبعثة. ويتعين في هذه المسـاعدة تجنب مخاطر إسـهام البعثة في النزاع، وإخضـاعها لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسـان عند تقديم دعم الأمم المتحدة إلى قوات أمنية غير تابعة للأمم المتحدة، عند الاقتضاء، كما ينبغي تقديم هذا النوع من المساعدة بالتعاون الوثيق مع فريق الأمم المتحدة القطري من أجل تفادي ازدواجية الجهود.

٢٣ - ومن المجالات التي يمكن أن تُقدم فيها المسـاعدة التقنية أو التدريب أو المشـورة، تدريب جهاز الشـرطة الوطنية لجنوب السـودان والشـرطة المتكاملة المشـتركة، إذا أعيد تشـكيلها من قبل المنتدى الرفيع المسـتوى، والجيش الشـعبي لتحرير السـودان، وذلك في الأمور المتعلقة بالقانون الدولي الإنسـاني وتقديم

الدعم في إجراء التحقيقات والملاحقات القضائية في قضايا العنف الجنسي والجنساني والعف الجنسي في حالات النزاع، وغيرها من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أيضا ممارسة أنشطة الدعوة والتواصل مع جماعات المتمردين بشأن هذه المسائل. فإنه بالإمكان القيام بالكثير في العديد من هذه المجالات في ضوء الصيغة الحالية للولاية، متى أُعطيت قيادة البعثة المرونة اللازمة لترحيل الموارد ضمن بنود الميزانية الحالية.

٢٤ - إن تقديم التدريب في مجال منع العنف الجنسي والجنساني والتصدي لهما، وفي حقوق الإنسان، ليس مفيدا فحسب، بل سيكون أيضا اختبارا جيدا لمدى جدية قيادة الجيش الشعبي لتحرير السودان فيما يخص تحسين السلوك والمعايير والمساءلة في صفوف قواته العسكرية. وفي هذا الصدد، من المحتم أن يتغير السلوك العام لقوات الأمن جذريا إذا نُفذ برنامج طويل الأجل لإصلاح قطاع الأمن. وفي ظل المناخ الحالي، فإن الشروع في برنامج لإصلاح قطاع الأمن سيكون أمرا سابقا لأوانه. ومع ذلك، فإن جهود إصلاح قطاع الأمن أمر لابد من القيام به باعتباره جزءا من أي تسوية سياسية للنزاع، فبدون هذا الإصلاح، من غير المرجح أن يتغير المنظور الطويل الأمد للوضع السياسي والأمني في البلد. وسيحتاج المشروع أيضا إلى أن تقوده جهات مانحة مقتدرة لأن الأمم المتحدة وحدها لا تملك الإمكانيات اللازمة لتحمل مسؤولية هذا المسعى.

أداء العنصر العسكري وعنصر الشرطة

٢٥ - لقد أنقذت البعثة ولا تزال تنقذ أرواح عشرات الآلاف من المدنيين في جنوب السودان. غير أن الاستعراض خلص إلى أن نوعية الاستجابة لتحدي حماية المدنيين أو لحادث ما تتوقف إلى حد كبير على نوعية الوحدة العسكرية ووحدة الشرطة وإمكانيات قائدها. وبينما أجريت تحقيقات خاصة في أشد حالات الأداء ضعفا، فإن الآليات الرسمية القائمة لتقييم أداء بلد مساهم بقوات أو بلد مساهم بأفراد شرطة لم تعمل بالطريقة المناسبة. وبالنظر إلى مختلف الحوادث المتعلقة بغياب الأداء أو تجاهل أوامر قائد القوة، من الواضح أن النظم الحالية تحتاج إلى التحسين. فبعض هذه الحوادث لا يبلغ عنها أو لا تُتخذ بشأنها الإجراءات التصحيحية، ومرد ذلك أساسا إلى الرقابة الذاتية في إطار القوة أو الحساسيات السياسية إزاء البلدان المساهمة بقوات والبلدان المساهمة بأفراد شرطة.

٢٦ - وهناك حاجة إلى نظام تقييم مستقل ومنقح حتى تكون القوات فعالة وجيدة التجهيز لتنفذ بمزيد من الكفاءة الولايات المنوطة بها مع قيامها في الوقت نفسه بتعزيز السلامة والأمن للعاملين في حفظ السلام. وفي هذا الصدد، يعمل مكتب الشؤون العسكرية على وضع أداة لتقييم أداء الوحدات تكون أكثر فعالية لتقييم أداء الوحدات العسكرية. ولا بد من اتخاذ إجراءات ضد الوحدات والقادة متى تبين تقصير في أداء المهام.

قيادة البعثة والمكاتب الميدانية

٢٧ - لقد خلص فريق الاستعراض إلى أن ممثلي الخاص وفريقه أبدوا روحا قيادية قوية بتقديمهم تصورا واضحا لأولويات البعثة، آخذين بنهج غايته تحقيق النتائج. ويرمي مفهوم العمليات الذي صاغته البعثة إلى كفالة أن تكون جميع الأنشطة التي تضطلع بها البعثة واضحة الهدف منذ البداية، وأن تكون داعمة

لأولويات البعثة. وقد أدى هذا النهج، وهو لا يزال قيد التطوير، إلى تحريك الوضع الجامد وزاد من تركيز القادة والمديرين على تحليل العمليات التي يضطلعون بها وعلى تحديد ما يحققونه وما يفشلون في تحقيقه.

٢٨ - ومن عناصر هذه الاستراتيجية الإقرار بأهمية المكاتب الميدانية في عمليات بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان. حيث يجري منح الوجود الميداني مزيدا من الصلاحيات في سبيل زيادة السرعة في التصدي للحالات الناشئة، ولمنح كل مكتب المرونة اللازمة للتعامل مع الأمور المحلية. وهذا أمر مهم بوجه خاص في الدور الذي تضطلع به المكاتب الميدانية في الوساطة في المنازعات المحلية التي تهدد السلام والاستقرار. وقد كان لهذه الجهود الرامية إلى تحقيق المصالحة على الصعيد المحلي، والتي يمكن أن تأخذ شكل حلقات عمل ومؤتمرات ووساطة يقودها رئيس المكتب المحلي، أثر مباشر في التخفيف من حدة التوترات الطائفية. ومن التدخلات الناجحة التي تمت في الآونة الأخيرة تخفيف حدة التوترات بين قبيلتي بور الدينكا والمورلي في جونقلي وبوما، وكذلك عملية وساطة لدى قبيلة مورلي لا تزال في مراحلها الأولية في بوما. وفي غياب تسوية سياسية أكبر على المستويين الوطني والإقليمي، تبقى هذه الجهود مهمة للغاية في التخفيف من حدة النزاع والعنف على الصعيد دون الوطني.

باء - رصد حالة حقوق الإنسان والتحقيق فيها والإبلاغ عنها

٢٩ - كُلفت بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان برصد الانتهاكات والتجاوزات الماسة بحقوق الإنسان وانتهاكات القانون الدولي الإنساني والتحقيق في تلك الانتهاكات والتجاوزات والإبلاغ عنها. وكلف مجلس الأمن البعثة بإيلاء اهتمام خاص للعنف الجنسي المتصل بالنزاع والانتهاكات والاعتداءات المرتكبة بحق الأطفال، فضلا عن رصد حالات خطاب الكراهية والتحريض على العنف. وترتبط ولاية البعثة في مجال حقوق الإنسان ارتباطا وثيقا بمهمتها في مجال حماية المدنيين، وينبغي لها أن تسهم في جهود الإنذار المبكر.

٣٠ - ولا تزال انتهاكات حقوق الإنسان تُرتكب في جنوب السودان بسبب النزاع الدائر هناك. فقد تسببت القسوة البالغة التي اتسمت بها الهجمات على المدنيين في نزوح جماعي على نطاق لم يسبق له مثيل. ووصل النزاع أيضا إلى مناطق في البلد كانت تنعم سابقا بالسلام، الأمر الذي أدى إلى تفاقم التوترات العرقية. ولا يزال النطاق الكامل للعنف الجنسي المتصل بالنزاعات في البلد غير واضح، ولكنه بالتأكيد من السمات البارزة للأزمة. ولا تزال الانتهاكات الجسيمة الماسة بحقوق الأطفال، بما في ذلك تجنيد الأطفال واستخدامهم، مستمرة على أشدها.

٣١ - وعلى الرغم من الحالة المزرية لحقوق الإنسان في جنوب السودان، والموارد المتاحة للبعثة، فإن الإبلاغ العام عن الانتهاكات كان نادرا وبطيئا إلى حد ما. ومع التسليم بما يُصادف من صعوبات في جمع المعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان (من قبيل الترصد، وترهيب الشهود المحتملين، والخوف من الانتقام، والتقييد المستمر لحركة التنقل)، فإنه لا بد من بذل المزيد من الجهود لإبراز النطاق الكامل لانتهاكات حقوق الإنسان في البلد من خلال الرصد والإبلاغ بدقة وبنظرة استراتيجية وفي الوقت المناسب. فإن الانتهاكات المتصلة بالنزاع إن هي وُثقت بمزيد من الانتظام والتفصيل كان من شأن ذلك أن يساعد في تحديد أنماط الانتهاك وآلياته، وأن يسهم في عملية التحليل التي تقوم بها البعثة للنزاع ولآثاره على المدنيين، وفي توجيه ما تقوم به البعثة من تدخلات لحماية المدنيين. كما سيساعد ذلك في تحديد المسؤولية عن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني على وجه التحديد. وتدرك قيادة البعثة

هذه الحاجة تمام الإدراك، وقد شرعت في عملية كبرى لإعادة تنظيم هيكل شعبة حقوق الإنسان التابعة للبعثة ولإعادة النظر في إجراءاتها التشغيلية وعملها في مجال الإبلاغ، بدعم من مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. وهذا عمل لا يزال جاريا في الوقت الراهن، ومن المتوقع الانتهاء منه بحلول آذار/مارس ٢٠١٨.

٣٢ - ومن أبشع مظاهر الحالة التي توجد فيها حقوق الإنسان في جنوب السودان أن المدافعين عن حقوق الإنسان والصحفيين يخضعون باستمرار للمراقبة والمضايقات. فهم يعملون في جو من الخوف، إذ كثيرا ما يجدون أنفسهم تحت التهديد أو عرضة للاحتجاز التعسفي أو الإكراه على اللجوء. وللحيلولة دون حدوث المزيد من التعدي على الديمقراطية في البلد، ينبغي النهوض بحماية العمل المدني باعتبار ذلك من الأولويات الرئيسية للبعثة. ويجب أن يشمل العمل في هذا المجال حماية الجهات الفاعلة في المجتمع المدني الواقعة تحت التهديد ومنع استفحال تدهور حرية التعبير في البلد. ولقد كان الإفراج في الآونة الأخيرة عن عدد من السجناء السياسيين، في إطار عملية الحوار الوطني التي أطلقتها الحكومة، حدثا يتيح للبعثة فرصا للتواصل مع السلطات بشأن الحاجة إلى تهيئة بيئة ديمقراطية أكثر تساهلا مع العمل في مجال حقوق الإنسان ومع مناقشة الأمور التي تهم الرأي العام. فهذه أمور على قدر بالغ من الأهمية في وقت تعرب فيه الحكومة أكثر فأكثر عن نيتها المضي قُدما في عمليتي تقصي الحقائق وتحقيق المصالحة، فضلا عن تنظيم الانتخابات في البلد.

٣٣ - وتواجه البعثة صعوبات شديدة في تنفيذ ولايتها في مجال حقوق الإنسان بسبب القيود التي تفرضها قوات الأمن التابعة للدولة على حركة التنقل، ولا سيما في المناطق التي تورد التقارير أن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان تُرتكب فيها، وفي المناطق التي تسيطر عليها المعارضة وتفرض الحكومة قيودا على إمكانية الوصول إليها. كما أن الترصد وانعدام الأمن يجعلان من الصعب على البعثة إجراء مقابلات مع الشهود والضحايا والناجين من تلك الانتهاكات دون تعريضهم للخطر. وفي بعض الحالات، تمكنت البعثة من جمع شهادات من ناجين وشهود في البلدان المجاورة، ولكن الوصول إلى تلك الفئات من الناس لم يكن متاحا إلا بصورة متقطعة. ويُبلّغ مجلس الأمن بانتظام بالقيود التي تُفرض على أنشطة البعثة في مجال حقوق الإنسان وفي المجالات الأخرى، باعتبارها انتهاكات لاتفاق مركز القوات. وخلص فريق الاستعراض إلى أن تلك التقارير لم تلق إلى اليوم أي رد جماعي من المجلس، وثمة حاجة ماسة إلى رد أكثر صرامة من المجلس على هذه التقارير يدعو فيه إلى امتثال حكومة جنوب السودان لاتفاق مركز القوات.

٣٤ - إن قوات الأمن التابعة للدولة تتحمل المسؤولية عن الجزء الأوفر من انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني التي تسجلها البعثة، وهي تشكل حاليا أكبر تهديد لسلامة المدنيين في البلد. ولا وجود لاستراتيجية على نطاق البعثة هدفها تحديد القنوات التي يمكن من خلالها مساءلة السلطات وأطراف النزاع عن تلك الانتهاكات والتجاوزات، بما في ذلك عن العنف الجنسي المتصل بالنزاع. فبدون نهج من هذا القبيل، ستفشل البعثة في التصدي للأخطار الكبرى التي تهدد المدنيين ولإهمال الحاجة إلى تعزيز المساءلة عن جرائم الماضي للحيلولة دون وقوع مزيد من الانتهاكات على نطاق واسع لحقوق الإنسان في البلد. وفي ظل البيئة الحالية، تبقى آفاق المساءلة ضعيفة، ويبدو من التقييم الذي أجراه فريق الاستعراض أن المحكمة المختلطة لجنوب السودان هي الخيار الوحيد القابل للتطبيق، نظرا إلى قبولها من جانب الحكومة والمعارضة. غير أن المحكمة المختلطة ربما لم تكن كافية لتلبية جميع احتياجات المساءلة في جنوب السودان من حيث حجمها ودرجة إلحاحها.

جيم – تهيئة الظروف المواتية لإيصال المساعدات الإنسانية

٣٥ – إن الحالة الإنسانية في جنوب السودان حالة قاتمة. إذ أدى تراكم آثار العنف الواسع الانتشار والتدهور الاقتصادي المستمر إلى زيادة إضعاف قدرة السكان على مواجهة المخاطر التي تهدد صحتهم وسلامتهم وسبل عيشهم. وتتوقع المنظمات الإنسانية أن ما لا يقل عن ٧ ملايين شخص في جميع أنحاء جنوب السودان سيكونون بحاجة إلى شكل من أشكال المساعدة الإنسانية في عام ٢٠١٨، أي ما يربو على ٦٠ في المائة من السكان. وعلاوة على ذلك، فإن ما يزيد على ٦٠ في المائة ممن يحتاجون إلى المساعدة هم من الأطفال. ويطوق النزاع حاليا منطقة الاستوائية الكبرى، وهي سلة الخبز التقليدية في البلد، الأمر الذي يحد بشدة من قدرة البلد على إنتاج غذائه، وربما أثر ذلك أيضا على طرق الإمداد الرئيسية من كينيا وأوغندا.

٣٦ – وبينما تتعمق الأزمة الإنسانية، تزداد بيئة عمل الوكالات الإنسانية تعقيدا وخطورة. وعلى الرغم من صدور مرسوم رئاسي في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧ يسمح بحرية التنقل، فإن الجهات الفاعلة المعنية بتقديم المساعدة الإنسانية تواجه طائفة من العوامل التي تحد من التنقل: الأوضاع الأمنية، والطرق غير السالكة، وقيام القوات المسلحة بعرقلة المرور على الصعيد المحلي سواء من جانب الجيش الشعبي لتحرير السودان أو فصائل المعارضة، ناهيك عن العوائق الإدارية. ولا يزال عمال الإغاثة يتعرضون للقتل والأذى والمضايقات في جميع أنحاء البلد. فقد قُتل ما لا يقل عن ٩٢ من عمال الإغاثة منذ بداية الأزمة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، منهم ٢٥ قتلوا في عام ٢٠١٧. وفي الوقت الذي كان فيه فريق الاستعراض في جنوب السودان، قتل ٦ آخرون من عمال المنظمات غير الحكومية في هجوم نُفذ على قرية دوك بايويل في جونقلي.

٣٧ – ومن أوجه المساعدة التي تقدمها البعثة للشركاء في المجال الإنساني توفير الأمن في مواقع حماية المدنيين التابعة للبعثة، وكذلك، عند الطلب، توفير النقل الجوي والدعم في حالات السحب/الانتقال وتأمين الطرق والمناطق من خلال دوريات بعيدة المدى أو من خلال المرافقة الأمنية وتبادل المعلومات بشأن الأوضاع الأمنية، والتفاوض والتنسيق مع القوات المسلحة بشأن إمكانية المرور. وتقوم الأفرقة المعنية بإزالة الألغام بإجراء المسوح وإزالة الألغام في الطرق ومهابط الطائرات ومواقع إيصال المعونة، كما تقوم بتوفير خرائط محدّثة لمناطق الخطر تتيح للمنظمات الإنسانية والسكان المتضررين التنقل بحرية وأمان. ويعمل حاليا ما يزيد على ٦٠٠ من موظفي وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية في قواعد البعثة، وتؤمن البعثة أيضا المخازن وإمدادات الوقود وغيرها من الهياكل الأساسية الضرورية في مناطق النزاع. وفي حين أن ما نسبته ٩٥ في المائة من التحركات المرتبطة بالعمل الإنساني تجري بدون مرافقة مسلحة، فإن الوكالات تطلب من البعثة توفير مرافقة مسلحة في المناطق الشديدة الخطورة. بيد أنه لا تزال هناك مناطق يتعذر الوصول إليها على البعثة وعلى الجهات الفاعلة في المجال الإنساني.

٣٨ – ولاحظ ممثلو المنظمات الإنسانية في جنوب السودان أن تنسيق البعثة مع المنظمات الإنسانية واستجابتها لطلبات هذه المنظمات قد تحسن تحسناً ملحوظاً في السنة الماضية. ومن التحديات التي تواجه البعثة أن كثيرا من المنظمات الإنسانية، ولاسيما المنظمات غير الحكومية، تعمل في مناطق للأمم المتحدة فيها وجود متقطع أو ليس لها وجود فيها بالمرة. وسيؤدي توسيع مزمع لوجود البعثة ليشمل منطقة الاستوائية إلى سد هذه الفجوة جزئيا وزيادة قدرة البعثة على تقديم المزيد من الدعم للعمليات الإنسانية.

ونتيجة لهذا التحسن الحاصل في التعاون، تتلقى البعثة عددا أكبر من الطلبات للحصول على ضروب مختلفة من الدعم، وقد أفلحت البعثة حتى اليوم في تلبية هذه الطلبات.

٣٩ - ولقد أثنت المنظمات الإنسانية والجهات المانحة على البعثة أيما ثناء لما تبذله من جهود لتهيئة الظروف المواتية لإيصال المساعدات الإنسانية، وأوصت بعدم إدخال أي تغيير على هذا الجانب من ولاية البعثة. ووُصفت البعثة بأنها عامل تمكين رئيسي للعملية الإنسانية الضخمة الجارية في البلد، وبأنها ضرورية لتمكين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني من إيصال المعونات. ووُجِّه الثناء بوجه خاص إلى ما تقدمه البعثة ودائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام من دعم في الجهود المتعلقة بالألغام. فقد خلص فريق الاستعراض إلى أنه من دون دعم البعثة ووجودها بالبلد، ستكون إمكانات المنظمات الإنسانية في الوصول إلى المحتاجين وإيصال المساعدات محدودة جدا، ولا سيما في مناطق النزاع حيث تتمركز تلك المنظمات في معسكرات البعثة، وفي المواقع التي تؤمن فيها البعثة المخازن وإمدادات الوقود، وغيرها من الهياكل الأساسية الضرورية.

دال - دعم العملية السياسية

٤٠ - إن العامل الرئيسي الذي يحدد قدرة البعثة على الوفاء بالولاية المنوطة بها وتنفيذ استراتيجية خروج في آخر المطاف هو التقدم المحرز في العملية السياسية في اتجاه التوصل لحلّ سلمي للنزاع. ففي حال عدم إحراز تقدم مستمر على الجبهة السياسية، ستضطر البعثة على الأرجح إلى مواصلة تنفيذ الركائز الثلاث الأخرى لولايتها على مدى فترة طويلة وغير محددة من الزمن. ولكن العوامل الرئيسية لنجاح العملية السياسية ليست في يد البعثة.

٤١ - وقد انهار تنفيذ اتفاق السلام في تموز/يوليه ٢٠١٦، وكان السبب أساساً غياب الإرادة السياسية لدى الأطراف فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاق بحسن نية وميلهم إلى تحقيق الأهداف السياسية بالوسائل العسكرية. وقد استنتج فريق الاستعراض أن النزاع في جنوب السودان ما كان ليستمر طيلة هذه الفترة لولا وجود قناة تيسرها بلدان مجاورة تتزود منها الأطراف، والحكومة تحديدا، بالأسلحة والذخائر بانتظام. وخلص الفريق إلى أن هذا الأمر يمس بصورة مباشرة سلامة موظفي الأمم المتحدة ويضر بقدرة البعثة على الاضطلاع بولايتها، ونبه الفريق إلى أن نجاح عملية السلام سيكون أمراً مستبعداً ما لم تتغير هذه الديناميات ولم تبذل البلدان المجاورة لجنوب السودان دعماً مستمرا ومنسجما ومنسقا وبلا تحفظ لعملية السلام، بما في ذلك من خلال تعطيل قدرة الأطراف على شراء الأسلحة والذخائر.

٤٢ - وكان أهم تطور يهم السلام منذ عام ٢٠١٥ هو قيام الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية في ١٨ كانون الأول/ديسمبر بالإعلان عن إنشاء المنتدى الرفيع المستوى المعني بتنشيط اتفاق حل النزاع في جمهوري جنوب السودان. وبعد ثلاثة أيام من المفاوضات المكثفة بين طائفة واسعة من الجهات الفاعلة في المعارضة والحكومة، تم التوقيع على اتفاق لوقف الأعمال العدائية في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧. ويلزِم الاتفاق الأطراف بوقف جميع الأعمال والعمليات العسكرية العدائية اعتباراً من ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، بما في ذلك وقف الهجمات ضد المدنيين والعاملين في المجال الإنساني، وتيسير وصول المساعدات الإنسانية دون قيود. ويشمل الاتفاق أيضاً بندا يتعلق بتسريح الأطفال المجندين في الجماعات المسلحة والإفراج عن الأشخاص المحتجزين. وأتاح المنتدى أول فرصة للأطراف الموقعة على اتفاق السلام والقوى السياسية الناشئة حديثاً للاجتماع تحت سقف واحد.

٤٣ - وأوردت التقارير أن اشتباكات وقعت في مواقع متعددة بجنوب السودان منذ بدء نفاذ اتفاق وقف الأعمال العدائية. وقد تركزت هذه الاشتباكات أساساً في المناطق التي كان القتال جارياً فيها قبل دخول الاتفاق حيز النفاذ، مثل غرب الاستوائية ووسط الاستوائية والوحدة. ولاحظ فريق الاستعراض أن الفترة بأكملها اتسمت أيضاً بالدعاية الإعلامية، حيث استعملها كل طرف ليتهم الطرف الآخر بشن هجمات وبانتهاك اتفاق وقف الأعمال العدائية. ونسبت آلية رصد وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية المسؤولية عن الاشتباكات إلى كل من الجيش الشعبي لتحرير السودان والجناح المعارض في الجيش الشعبي لتحرير السودان. ويتوقف الحفاظ على وقف حقيقي للأعمال العدائية إلى حد كبير على مدى فعالية الآلية في أداء مهامها، وعلى مدى حرية التنقل الممنوحة للبعثة. ولذلك ينبغي للبعثة أن تزيد من الدعم الذي تقدمه للآلية في رصد الانتهاكات والإبلاغ عنها بصورة استباقية وتحسين الفعالية عموماً في تحديد المسؤولين عن الانتهاكات.

٤٤ - وينبغي الإسراع أكثر في إطلاع مجلس الأمن على حالات إبلاغ الآلية بما يقع من انتهاكات لوقف إطلاق النار، حتى يكون على بينة من الأمور فيما يجريه من مداولات وليمارس ضغطا تمس الحاجة إليه على الأطراف للكف عن الانتهاكات. وكما قال مجلس وزراء الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية وسائر القادة الإقليميين خلال مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي المعقودة بأديس أبابا في عام ٢٠١٨، يُرجح أن تستمر هذه الانتهاكات ما لم تُقرر لها تكلفة سياسية وتدابير للمساءلة.

٤٥ - وخلال المرحلة الثانية من عمل المنتدى الرفيع المستوى، والتي بدأت في ٥ شباط/فبراير، تناولت المناقشات مسائل الحوكمة، والوقف الدائم لإطلاق النار، والترتيبات الأمنية الانتقالية، وكذلك المخططات الزمنية المنقحة لتنفيذ اتفاق السلام لعام ٢٠١٥. وسيشمل ذلك أيضاً تنقيح المخططات الزمنية والجداول الزمنية للتنفيذ المتعلقة بالانتخابات الديمقراطية التي ستجري في نهاية الفترة الانتقالية.

٤٦ - ورغم أن التقدم المحرز في عملية المنتدى الرفيع المستوى يدعو إلى التفاؤل، فإن فرص التوصل إلى حل سياسي شامل في المدى القريب من دون اللجوء إلى ممارسة الضغط السياسي على الأطراف تبقى ضئيلة. فحكومة جنوب السودان ترى نفسها في مركز المهيمن، وقد أعربت عن تحفظات شديدة بشأن نهج الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. وأما المعارضة فمجزأة وتعاني من انقسامات داخلية. وبات جنوب السودان أيضاً بقعة ساخنة تتقاطع فيها التوترات والصراعات الجيوسياسية الإقليمية، الأمر الذي يزيد من تقويض آفاق السلام. وإذا أفضت عملية المنتدى الرفيع المستوى إلى إبرام اتفاق سياسي، فإن عملية التنفيذ ستستلزم آلية أقوى للرصد والتنفيذ على أرض الواقع.

٤٧ - إنه لا غنى للأمم المتحدة والمجتمع الدولي ككل عن مواصلة السعي إلى تحقيق السلام في جنوب السودان. فلا سبيل لحل الأزمة في غياب حل سياسي. ففريق الاستعراض يعتبر أن الهيمنة العسكرية الحالية لحكومة الوحدة الوطنية الانتقالية لا يمكن أن تستمر في سياق الانهيار الاقتصادي والتشرذم الداخلي، ولن يكون عمل الحكومة الهادف إلى إجراء تحسينات تدريجية على أرض الواقع كافياً لإبطال التفاعلات الحالية للأزمة. ويرى الفريق أن أهم الخطوات التي ستدفع نحو السلام في جنوب السودان هي حشد التأييد للمنتدى الرفيع المستوى، ومقاومة الضغط الناجم عن جداول زمنية غير واقعية، وإشراك المنطقة في إطار نهج متناسق وموحد، والتركيز على الأهمية الكبرى لوحدة الهدف داخل مجلس الأمن.

خامساً – ملاحظات وتوصيات

٤٨ – أعتقد أن إحراز تقدم في عملية السلام يؤدي إلى حل سياسي دائم للنزاع ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي للأمم المتحدة في جنوب السودان، لأن هذا هو السبيل الوحيد نحو وضع استراتيجية واقعية لخروج البعثة. فقد أعطى مجلس الأمن فيما مضى الأولوية لزيادة قوام البعثة العسكري، بدلا من تعزيز العملية السياسية. ونتيجة لذلك، تطورت البعثة من أداة تمكينية إلى أداة تركز أساسا على حماية المدنيين. ولذلك فأنا أشجع مجلس الأمن على مواصلة ممارسة ضغط سياسي قوي على الأطراف، بالتنسيق مع المنظمات الإقليمية، وعلى التصدي للقيود التي تُفرض على البعثة، وكذلك للانتهاكات المتكررة لاتفاق مركز القوات.

٤٩ – لقد أنشئت البعثة في عام ٢٠١١، وكان مجال تركيزها هو توطيد السلام والأمن ومساعدة الحكومة الجديدة على إنشاء المؤسسات وتطوير قدراتها. ولا يزال وجود البعثة ضروريا في جنوب السودان، فبدونها سيواجه عشرات الآلاف من أبناء البلد ظروفا رهيبة وخطيرة. وفي بيئة النزاع هذه، يشكل دعم وصول المساعدات الإنسانية ورصد انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني والإبلاغ عنها علناً عنصرين مساعدين مهمين من ولاية الحماية المنوطة بالبعثة.

٥٠ – وكثيرا ما يُنتَهك اتفاق مركز القوات، ويُبلغ مجلس الأمن بانتظام بهذه الانتهاكات. وتواصل البعثة العمل مع الحكومة من أجل الوصول معها إلى نهج سلمي ومثمر، وفي الوقت نفسه تبذل قصارى جهدها لحماية جزء كبير من السكان.

٥١ – ويُستشف من التطورات الحالية أن العملية السياسية ستتطلب من مجلس الأمن قدراً كبيراً من الوقت والجهد والدعم السياسي الموحد لكي تؤتي العملية نتائج قابلة للتنفيذ، إذ يجب أن تتجاوز العملية حالة أمنية إن لم يوجد لها حل ستشهد على الأرجح استئنافا لأعمال العنف؛ وحالة رهيبة لحقوق الإنسان سيستمر فيها الإفلات من العقاب على الانتهاكات المرتكبة ضد المدنيين عموماً والنساء والأطفال خصوصاً؛ وحالة إنسانية ستزداد تدهوراً على الأرجح. وفي ضوء هذه الظروف، أرى أن الولاية الحالية المنوطة بالبعثة لا تزال صالحة وينبغي تمديدها سنة أخرى، وإن مع إدخال بعض التعديلات على النحو الموصى به في الفقرات التالية.

٥٢ – وعلى الرغم من أن الصيغة الحالية لولاية البعثة المتعلقة بحماية المدنيين لا تزال صالحة، تدعو الحاجة إلى اعتماد نهج للحماية على نطاق منظومة الأمم المتحدة في جنوب السودان يستفيد من جميع القدرات – قدرات العنصر العسكري والشرطة والقدرات المدنية وقدرات وكالات الأمم المتحدة – لضمان مستوى أفضل من التكامل والتنسيق في الجهود. ولا ينبغي أن يقتصر هذا النهج على استغلال كل ما هو متاح في جنوب السودان من موارد للأمم المتحدة إلى أقصى حد ممكن، بل ينبغي له أيضاً أن يسد الثغرات القائمة وأن يتفادى الازدواجية في العمل. وما من سبيل إلى ذلك إلا بالتغلب على الانعزالية في عمل كيانات الأمم المتحدة، وهي مشكلة تدخل في نطاق ما أُعنى به ضمن جهودي الإصلاحية. وقد أوعزتُ إلى إدارة عمليات حفظ السلام وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان أن تجريا دراسة للقدرات العسكرية والشرطية، وتستعرضا النموذج الحالي لحفظ الأمن في مواقع حماية المدنيين، وأن تبحثا إمكانية العمل بنموذج أكثر كفاءةً يتطلب قدراً أقل من القوات، وذلك بهدف تحرير مزيد من القوات لتوسيع حضور البعثة العسكري إلى أماكن أخرى.

٥٣ - ويمكن تعديل ولاية بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان لتشمل بناء القدرات وتدريب أفراد المؤسسات الأمنية والحكومية في الأمور المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني، وإجراء التحقيقات والملاحقات القضائية في حالات العنف الجنسي والعنف الجنساني والعنف الجنسي المتصل بالنزاع، وغيرها من الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان، مع ربط ذلك كما ينبغي بتنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. وينبغي أيضاً الإسراع بوضع استراتيجية على نطاق البعثة تهدف إلى تحديد القنوات التي يمكن من خلالها مساءلة من يتحملون مسؤولية الانتهاكات والتجاوزات، ولا سيما عن حالات العنف الجنسي والجنساني والعنف الجنسي المتصل بالنزاع. وينبغي أيضاً أن تؤخذ في الاعتبار المشاريع المجتمعية للحد من العنف. ويمكن تحقيق كل هذه المرامي ضمن الموارد الحالية، بشرط منح ممثلي الخاص صلاحية ترحيل الموارد نحو هذه الأهداف.

٥٤ - وللتعريف أكثر بحالة حقوق الإنسان في جنوب السودان، ينبغي للبعثة أن تعزز عملها في مجال التواصل والدعوة بهدف الحد من الانتهاكات وتحسين الحماية المقدمة للمدنيين، بما في ذلك من خلال توثيق المسؤوليات بهدف الردع، وكذلك لإعداد أساس تعتمد عليه المساءلة في المستقبل. وينبغي للمجتمع الدولي أيضاً أن يعطي دفعة جديدة لجهود الاتحاد الأفريقي الرامية إلى إنشاء المحكمة المختلطة لجنوب السودان، الأمر الذي اتفقت عليه الأطراف المتنازعة. ولا تزال الصيغة المستخدمة في الولاية المنوطة بالبعثة فيما يتعلق بتهيئة الظروف المواتية لإيصال المساعدات الإنسانية صالحة، وتجدر الإشادة بالنجاح الذي أُحرز في تنفيذها.

٥٥ - وإنني أثني على التزام الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية بتنشيط العملية السياسية، وأحث المنطقة على بذل مزيد من الجهود للتغلب على انقساماتها من أجل التوصل إلى حل سياسي للأزمة في جنوب السودان. وأحث مجلس الأمن على مواصلة دعم عملية السلام، بسبل منها أن يأخذ في الحسبان دعوة الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية إلى مساءلة الأطراف عن انتهاكها لما أبرمته من اتفاقات. فمن دون الضغط الإقليمي والدولي، من المستبعد أن تعيد أطراف النزاع النظر في حساباتها الحالية وأن تؤيد الحوار السياسي. وأحث الدول الأعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية وأعضاء مجلس الأمن على توجيه رسائل ثابتة وقاطعة إلى الأطراف في هذا الصدد، وعلى تعزيز دعمها السياسي لآلية رصد وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية واللجنة المشتركة للرصد والتقييم وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان في تصديها للانتهاكات الماسة باتفاق وقف الأعمال العدائية واتفاق مركز القوات.

٥٦ - وفي الختام، أود أن أشكر فريق استعراض بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان ورئيس الفريق، كيفين كينيدي، على عملهم المتميز. وأود أيضاً أن أشكر ممثلي الخاص، ديفيد شيرير، وقيادة البعثة وموظفيها، وكذلك أعضاء فريق الأمم المتحدة القطري في جنوب السودان على عملهم الدؤوب في ظروف شديدة الصعوبة.